Urteil vom 17. Mai 2022, VII R 4/19

Nichtannahme einer Zollanmeldung wegen Verstoßes gegen das Arzneimittelgesetz (AMG) - keine eigene arzneimittelrechtliche Prüfungsbefugnis der Zollbehörde - Feststellungswirkung fachbehördlicher Entscheidungen - Beschränkung der Sachaufklärungspflicht des FG

ECLI:DE:BFH:2022:U.170522.VIIR4.19.0

BFH VII. Senat

GG Art 19 Abs 4, GG Art 20 Abs 3, GG Art 83, GG Art 84 Abs 1, EUV 952/2013 Art 134 Abs 1, EUV 952/2013 Art 172, EUV 952/2013 Art 194 Abs 1, ZollVG § 1, ZollVG § 7 Abs 1 Nr 3, ZollVG § 12, AMG § 2 Abs 1, AMG § 69, AMG § 73, AMG § 74, AMG § 77, BMG-1-20060329-KF § 13 Abs 1 S 2, FGO § 76 Abs 1 S 1, FGO § 155, GVG § 17 Abs 2 S 1, VwVfG § 3, VwGO § 40

vorgehend Finanzgericht des Saarlandes , 28. November 2018, Az: 3 K 1330/16

Leitsätze

1. Hat die nach dem AMG fachlich zuständige Behörde entschieden, dass es sich bei den in einer Postsendung enthaltenen Produkten um Arzneimittel handelt, die gemäß § 73 AMG einem Verbringungsverbot unterliegen, so ist das HZA an diese Entscheidung gebunden.

2. Ob die Entscheidung der zuständigen Arzneimittelbehörde rechtmäßig ist, kann wegen der Feststellungswirkung der fachbehördlichen Entscheidung im finanzgerichtlichen Verfahren nicht überprüft werden. Rechtsschutz ist insoweit im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu suchen.

Tenor

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Finanzgerichts des Saarlandes vom 28.11.2018 - 3 K 1330/16 wird als unbegründet zurückgewiesen.

Die Kosten des Revisionsverfahrens hat der Kläger zu tragen.

Tatbestand

I.

1 Die Beteiligten streiten über die Nichtannahme einer Zollanmeldung wegen eines Verstoßes gegen das Verbringungsverbot nach § 73 des Arzneimittelgesetzes (AMG).

2 Am 27.06.2016 hielt eine nachgeordnete Dienststelle des Beklagten und Revisionsbeklagten (Hauptzollamt --HZA--), das Zollamt Germersheim, Abfertigungsstelle Internationale Frachtstation Speyer (AbfSt IFS Speyer), eine an den Kläger und Revisionskläger (Kläger) gerichtete Postsendung aus den Vereinigten Staaten von Amerika wegen des Verdachts eines Verstoßes gegen das AMG an. Das HZA leitete den Vorgang mit der Bitte um Prüfung an das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (LSJV), Landau, Rheinland-Pfalz, als Arzneimittelbehörde weiter. Das LSJV kam zu dem Ergebnis, dass es sich bei vier der in der Postsendung enthaltenen Produkte um nicht einfuhrfähige Arzneimittel handle, die gemäß § 73 AMG einem Verbringungsverbot unterlägen und somit nicht im Postverkehr eingeführt werden dürften.

3 Das HZA teilte dem Kläger daraufhin mit Bescheid vom 11.07.2016 mit, dass die Zollanmeldung nicht angenommen werden könne. Weiter heißt es in dem Bescheid, die nicht einfuhrfähigen Waren würden zur weiteren Bearbeitung an die Arzneimittelbehörde weitergeleitet; an diese könne sich der Kläger wegen eventueller Fragen wenden. Bezeichnung, Anschrift und Telefonnummer des LSJV wurden in dem Bescheid genannt.

4 Der Kläger legte gegen den Bescheid des HZA Einspruch ein und machte geltend, sowohl das Land Niedersachsen als auch das Land Nordrhein-Westfalen hätten die streitigen Produkte als Nahrungsergänzungsmittel eingestuft; eine Kopie des Schreibens des HZA Münster füge er bei. Die Produkte würden in der Bundesrepublik Deutschland (Deutschland) in vielen "Shops" verkauft, nicht in Apotheken, und auch von dem Zollamt Reutlingen seien sie nach einer Prüfung freigegeben worden.

5 Das HZA wies den Einspruch nach einer erneuten Stellungnahme des LSJV vom 11.08.2016 mit Entscheidung vom 13.09.2016 als unbegründet zurück und führte hierzu aus, Privatpersonen dürften nach dem deutschen Arzneimittelrecht im Wege des Postversands grundsätzlich keine Arzneimittel aus dem Ausland beziehen. Dabei könnten auch Präparate, die im Ausland frei gehandelt würden, in Deutschland als Arzneimittel gelten. Das LSJV habe als die für den Vollzug des Arzneimittelrechts fachlich zuständige Behörde entschieden, dass die streitigen Präparate als Funktionsarzneimittel den Bestimmungen des AMG unterlägen. Daher sei es nicht zulässig, die Präparate in den freien Verkehr zu überführen. Die Waren gälten als in vorübergehender Verwahrung befindlich, bis sie im Einklang mit den zollrechtlichen Vorschriften zerstört, wiederausgeführt oder anderweitig verwertet werden könnten (Art. 198 des Zollkodex der Union --UZK--, Art. 220 Abs. 2 Satz 2 und Art. 247 Abs. 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2015/2447 der Kommission vom 24.11.2105 mit Einzelheiten zur Umsetzung von Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Union, Amtsblatt der Europäischen Union 2015, Nr. L 343, 558). Die Stellungnahme des LSJV vom 11.08.2016 fügte das HZA der Einspruchsentscheidung bei.

6 Die dagegen gerichtete Klage, die sich nur noch auf die Produkte A, B und C bezog, hatte keinen Erfolg. Das Finanzgericht (FG) entschied (unter Hinweis auf das Senatsurteil vom 21.07.2009 - VII R 2/08, BFHE 225, 517, Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern --ZfZ-- 2009, 297), dass das HZA die Annahme der Zollanmeldung gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 des Zollverwaltungsgesetzes (ZollVG) habe ablehnen müssen; denn für die nicht einfuhrfähigen Arzneimittel bestehe ein Einfuhrverbot gemäß § 73 AMG. Es handle sich um Arzneimittel i.S. von § 2 Abs. 1 AMG und die Voraussetzungen für eine Ausnahme von dem Verbringungsverbot lägen nicht vor. Dies ergebe sich für die betroffenen Präparate aus den nachvollziehbaren Stellungnahmen des LSJV. An diese Stellungnahmen sei das HZA gebunden. Ob die Entscheidung der Arzneimittelbehörde rechtmäßig sei, könne auch vom FG im vorliegenden Verfahren nicht überprüft werden.

7 Dagegen wendet sich der Kläger mit seiner Revision. Er macht im Wesentlichen geltend, das FG habe § 76 Abs. 1 Satz 1 der Finanzgerichtsordnung (FGO) verletzt, weil es den Amtsermittlungsgrundsatz nicht beachtet habe. Es habe sich in seinem Urteil vollumfänglich auf die Wertungen des LSVJ bezogen und weder die Zuständigkeit dieser Behörde noch die Rechtmäßigkeit ihrer Entscheidung überprüft. Weder seine Anregung, ein Sachverständigengutachten über die Bewertung der Waren einzuholen, noch die vorgelegten Entscheidungen des HZA Münster und des Zollamts Reutlingen habe das FG berücksichtigt. Folgte man der Auffassung des FG, hätte der rechtssuchende Bürger keine Möglichkeit, die Entscheidung der Arzneimittelbehörde gerichtlich überprüfen zu lassen. Fraglich sei auch, ob das LSVJ überhaupt die hier zuständige Arzneimittelbehörde sei; denn handelnde Zollbehörde sei im Streitfall das HZA Saarbrücken gewesen. Schließlich sei die Weiterleitung an die Arzneimittelüberwachungsbehörde gemäß § 12 ZollVG rechtswidrig gewesen; denn eine Weiterleitungsbefugnis bestehe nur gegenüber der Staatsanwaltschaft oder im Fall einer Ordnungswidrigkeit gegenüber der für die Verfolgung und Ahndung zuständigen Verwaltungsbehörde. Der Arzneimittelbehörde sei dagegen gemäß § 74 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AMG lediglich Mitteilung zu machen.

8 Der Kläger beantragt,
das angefochtene Urteil sowie den Bescheid des HZA vom 11.07.2016 in Gestalt der Einspruchsentscheidung vom 13.09.2016 bezüglich der Produkte A, B und C aufzuheben und das HZA zu verpflichten, die streitigen Waren zum zollrechtlich freien Verkehr zu überlassen.

9 Das HZA beantragt,
die Revision zurückzuweisen.

Entscheidungsgründe

II.

10 Die Revision ist in Bezug auf die Nichtannahme der Zollanmeldung unbegründet und nach § 126 Abs. 2 FGO

zurückzuweisen (1.). Hinsichtlich des Verpflichtungsantrags auf Überlassung der streitigen Waren zum zollrechtlich freien Verkehr ist die Revision hingegen unzulässig (2.).

11 Ist die Revision teilweise unzulässig und teilweise unbegründet, kann der Bundesfinanzhof (BFH) darüber einheitlich durch Urteil entscheiden (BFH-Urteil vom 19.09.2012 - IV R 45/09, BFHE 239, 66, BStBl II 2013, 123, Rz 22, m.w.N.; s.a. Gräber/Ratschow, Finanzgerichtsordnung, 9. Aufl., § 126 Rz 4).

12 1. Das angefochtene Urteil entspricht hinsichtlich der Nichtannahme der streitigen Zollanmeldung Bundesrecht (§ 118 Abs. 1 Satz 1 FGO). Zutreffend hat das FG entschieden, dass der Annahme (Art. 172 UZK) ein Einfuhrverbot gemäß § 73 AMG entgegenstand.

13 a) Die Annahme der Zollanmeldung setzt voraus, dass für die Waren keine Verbote und Beschränkungen gelten.

14 Gemäß Art. 134 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 1 UZK unterliegen Waren, die in das Zollgebiet der Union verbracht werden, ab dem Zeitpunkt ihres Eingangs der zollamtlichen Überwachung und können einer Zollkontrolle unterzogen werden. Die zollamtliche Überwachung erstreckt sich gemäß Art. 134 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 2 UZK auch auf die Einhaltung von Verboten und Beschränkungen.

15 Gemäß Art. 172 UZK werden Zollanmeldungen, die die Anforderungen des Titels V Kapitel 2 des UZK erfüllen, von den Zollbehörden unverzüglich angenommen, sofern die betreffenden Waren den Zollbehörden gestellt wurden. Gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 ZollVG lehnt die Zollbehörde die Annahme einer Zollanmeldung ab, wenn Verbote und Beschränkungen entgegenstehen (s. dazu auch Senatsurteil vom 19.10.2021 - VII R 7/18, BFHE 276, 189, ZfZ 2022, 83, Rz 28 ff., m.w.N.).

16 b) Im Streitfall steht der Annahme der Zollanmeldung das Verbringungsverbot des § 73 AMG entgegen. An die diesbezügliche Stellungnahme des LSJV ist das HZA gebunden.

17 aa) Gemäß § 73 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AMG (i.d.F. des Gesetzes zur Bekämpfung von Doping im Sport vom 10.12.2015, BGBl I 2015, 2210) dürfen Arzneimittel, die der Pflicht zur Zulassung oder Genehmigung nach § 21a AMG oder zur Registrierung unterliegen, in den Geltungsbereich dieses Gesetzes nur verbracht werden, wenn sie zum Verkehr im Geltungsbereich dieses Gesetzes zugelassen, nach § 21a AMG genehmigt, registriert oder von der Zulassung oder der Registrierung freigestellt sind und der Empfänger in dem Fall des Verbringens aus einem Land, das nicht Mitgliedstaat der Europäischen Union oder ein anderer Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum ist, eine Erlaubnis nach § 72 AMG besitzt.

18 bb) Die Entscheidung darüber, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, obliegt der nach Landesrecht zuständigen Arzneimittelüberwachungsbehörde.

19 (1) Gemäß § 74 Abs. 1 Satz 1 AMG i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 und Abs. 6 ZollVG wirken das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und die von ihm bestimmten Zolldienststellen bei der Überwachung des Verbringens von Arzneimitteln und Wirkstoffen in den Geltungsbereich dieses Gesetzes und der Ausfuhr mit. Dabei haben die genannten Behörden die in § 74 Abs. 1 Satz 2 AMG aufgeführten Befugnisse, deren Ausübung in ihrem pflichtgemäßen Ermessen (§ 5 Abgabenordnung --AO--) steht (s. Wortlaut des § 74 Abs. 1 Satz 2 AMG: "können").

20 Zu diesen Befugnissen gehört gemäß § 74 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AMG auch die Befugnis, den Verdacht von Verstößen gegen Verbote und Beschränkungen dieses Gesetzes oder der nach diesem Gesetz erlassenen Rechtsverordnungen, der sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergibt, den zuständigen Verwaltungsbehörden mitzuteilen sowie gemäß § 74 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AMG die Befugnis anzuordnen, dass die betreffenden Arzneimittel und Wirkstoffe auf Kosten und Gefahr des Verfügungsberechtigten einer für die Arzneimittelüberwachung zuständigen Behörde vorgeführt werden. Diese Bestimmungen verdrängen als spezielle Regelungen für das AMG die allgemeine Regelung des § 12 ZollVG, der seinem Wortlaut entsprechend nur "vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelungen" gilt (zur allgemeinen Subsidiarität von § 12 ZollVG s.a. Weerth in Dorsch, Zollrecht, § 12 ZollVG Rz 1 und 13).

21 Im Übrigen obliegt die Ausführung des AMG den Ländern als eigene Angelegenheit (Art. 83 des Grundgesetzes --GG--), soweit nicht den nach § 77 AMG zuständigen Bundesoberbehörden die Ausführung von Vorschriften des AMG gesondert zugewiesen worden ist (s.a. Delewski in Kügel/Müller/Hofmann, Arzneimittelgesetz, 3. Aufl. 2022, § 64 Rz 45 f.; Rehmann, Arzneimittelgesetz, 5. Aufl. 2020, § 64 Rz 1 und § 77 Rz 1). Dementsprechend regeln die Länder auch die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 GG).

22 (2) Ausgehend von dieser Aufgabenverteilung und unter Berücksichtigung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung sowie des Umstands, dass die Zolldienststellen --als Bundesbehörden-- bei der Überwachung des Verbringens von Arzneimitteln und Wirkstoffen in den Geltungsbereich dieses Gesetzes und der Ausfuhr lediglich im Rahmen der ihnen ausdrücklich zugewiesenen Befugnisse "mitwirken", folgt, dass die Zolldienststellen selbst keine Arzneimittelüberwachungsbehörden im Sinne des AMG sind.

23 Die Zollbehörden sind daher auch nicht berechtigt, arzneimittelrechtliche Sachverhalte eigenständig zu beurteilen und insbesondere andere Entscheidungen als die Arzneimittelüberwachungsbehörde zu treffen. Besteht der Verdacht eines Verstoßes gegen arzneimittelrechtliche Vorschriften, haben die Zolldienststellen die zuständige Überwachungsbehörde einzuschalten. Ohne deren Beteiligung kann die Zolldienststelle keine auf § 73 Abs. 3 Satz 2 AMG gestützten zollrechtlichen Konsequenzen ziehen, also weder eine Zollanmeldung ablehnen noch eine bereits angenommene Zollanmeldung für ungültig erklären (Senatsurteil in BFHE 225, 517, ZfZ 2009, 297, unter II.2.c; gleicher Ansicht: FG München, Urteil vom 12.04.2011 - 14 K 1638/10, juris, Rz 19; s.a. Kügel in Kügel/Müller/Hofmann, a.a.O., § 74 Rz 7; Rehmann, a.a.O., § 74 Rz 1). An die Entscheidung der zuständigen Überwachungsbehörde sind die Zolldienststellen somit gebunden (vgl. auch FG Hamburg, Urteil vom 24.04.2014 - 4 K 78/13, juris, Rz 18); das gilt jedenfalls dann, wenn diese Entscheidung nicht offensichtlich rechtswidrig ist.

24 Das entspricht im Übrigen auch den in Abs. 33 getroffenen Regelungen der Dienstvorschrift Arzneimittel (DV Arzneimittel) des BMF (in der für den im Streitfall maßgeblichen Zeitraum geltenden Fassung vom 11.04.2014). Gemäß Abs. 34 DV Arzneimittel richtet sich das weitere Verfahren nach Einschaltung der zuständigen Überwachungsbehörde nach den arzneimittelrechtlichen Maßnahmen (§ 69 AMG).

25 (3) Die Bestimmung der nach den arzneimittelrechtlichen Vorschriften zuständigen Überwachungsbehörde erfolgt in zwei Schritten.

26 In einem ersten Schritt ist festzustellen, welches Bundesland die Verbandskompetenz zur Sachentscheidung besitzt. Wenn keine speziellen koordinierten landesrechtlichen Kompetenzregelungen vorliegen, ist diese Frage durch entsprechende Anwendung der mit § 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) übereinstimmenden Regelungen über die örtliche Zuständigkeit in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder zu beantworten. In einem zweiten Schritt ist auf der Grundlage des Landesrechts des zur Sachentscheidung befugten Bundeslandes zu ermitteln, welche Behörde innerhalb des Landes örtlich zuständig ist (vgl. allgemein zur Bestimmung der Verbandskompetenz und zur Unterscheidung zwischen Verbandskompetenz und örtlicher Zuständigkeit: Bundesverwaltungsgericht --BVerwG--, Urteil vom 22.03.2012 - 1 C 5/11, BVerwGE 142, 195, m.w.N.; Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 29.06.2020 - 2 B 608/20, Verkehrsrechtliche Mitteilungen 2020, Nr. 60; Oberverwaltungsgericht (OVG) der Freien Hansestadt Bremen, Beschluss vom 06.06.2019 - 1 LA 86/17, Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland 2019, 450).

27 Gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Arzneimittelgesetzes (AMGVwV) vom 29.03.2006 (Bundesanzeiger, Amtlicher Teil, 2006, 2287) macht das Bundesministerium für Gesundheit gemeinsam mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ein Verzeichnis der zuständigen Behörden, Stellen und Sachverständigen bekannt.

28 c) Für das finanzgerichtliche Verfahren folgt daraus, dass in diesem, soweit die zuständige Arzneimittelüberwachungsbehörde eingeschaltet worden ist, nur über die Rechtmäßigkeit des Handelns der Zollbehörden im Zusammenhang mit der Überwachung der Einfuhr von Arzneimitteln zu entscheiden ist (so auch FG Hamburg, Urteil vom 24.04.2014 - 4 K 78/13, juris, Rz 21). Die Überprüfungsbefugnis des FG reicht dabei nur so weit, wie den Zollbehörden eine eigene Entscheidungsbefugnis zukommt. Die Entscheidung der arzneimittelrechtlichen Überwachungsbehörde --als Fachbehörde-- unterliegt dementsprechend nicht der gerichtlichen Kontrolle durch die Finanzgerichte.

29 Weder die Sachaufklärungspflicht des Gerichts gemäß § 76 Abs. 1 FGO noch seine Vorfragenkompetenz gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) i.V.m. § 155 FGO noch schließlich die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG stehen der nur eingeschränkten Prüfungskompetenz des FG entgegen.

30 aa) Zwar sind die Finanzgerichte gemäß § 76 Abs. 1 FGO --ebenso wie die Finanzbehörden (§ 88 Abs. 1 AO)-- grundsätzlich nicht nur befugt, sondern verpflichtet, auch Vorfragen aus anderen Rechtsgebieten zu prüfen und zu entscheiden (vgl. auch BFH-Urteil vom 18.03.2004 - III R 50/02, BFHE 205, 278, BStBl II 2004, 594, unter II.3.c, m.w.N.).

31 Zudem hat das FG gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 GVG i.V.m. § 155 FGO den Rechtsstreit unter allen in Betracht kommenden rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen und zu entscheiden. Die Bestimmung eröffnet eine rechtswegüberschreitende Sachkompetenz, sofern der beschrittene Rechtsweg zu dem angerufenen Gericht für einen Klagegrund zulässig ist (s. Begründung zum Regierungsentwurf zu dem am 01.01.1991 in Kraft getretenen Vierten Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 17.12.1990 [BGBl I 1990, 2809], BTDrucks 11/7030, S. 37; vgl. auch Senatsbeschluss vom 09.04.2002 - VII B 73/01, BFHE 198, 55, BStBl II 2002, 509, unter II.1.). Das angerufene Gericht ist im Rahmen der sog. Vorfragenkompetenz insbesondere auch für die eigenständige Prüfung und Entscheidung von Vorfragen aus anderen Rechtsgebieten zuständig (s. Steinhauff in Hübschmann/Hepp/Spitaler --HHSp--, § 34 FGO Rz 51, m.w.N.).

32 Schließlich gewährleistet die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG, dass Hoheitsakte grundsätzlich in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht einer vollständigen richterlichen Rechtskontrolle unterzogen werden müssen (ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts --BVerfG--, s. dazu die Nachweise bei Schmidt-Aßmann in Dürig/Herzog/Scholz, Komm. z. GG, Art. 19 Abs. 4 Rz 183).

33 bb) Allerdings können sowohl die Sachaufklärungspflicht des FG gemäß § 76 Abs. 1 FGO als auch seine Vorfragenkompetenz gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 GVG durch die Tatbestands- bzw. Feststellungswirkung von Hoheitsakten anderer Behörden eingeschränkt werden.

34 (1) Soweit Steuergesetze die Entscheidungen der Finanzbehörden von Entscheidungen ressortfremder Behörden (z.B. Verkehrs-, Gewerbeaufsichts-, Gesundheits-, Versorgungs-, Bauordnungs- und Denkmalschutzbehörden etc.) abhängig machen oder den Steuertatbestand an tatsächliche oder rechtliche Vorgänge aus dem Bereich eines anderen Ressorts anknüpfen, sind die Finanzbehörden regelmäßig nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, den Inhalt der ressortfremden Entscheidung unbesehen, d.h. ohne diese nochmals überprüfen zu müssen und zu dürfen, zu übernehmen (Seer in Tipke/Kruse, § 88 AO Rz 48; Drüen in HHSp, § 88 AO Rz 48). Unterschieden wird (u.a.) zwischen Tatbestandswirkung und Feststellungswirkung, wobei die in Rechtsprechung und Schrifttum verwendete Terminologie nicht einheitlich ist (s. etwa Drüen in HHSp, § 88 AO Rz 54; vgl. allgemein auch Clausing/Kimme in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Verwaltungsgerichtsordnung, Band 2, § 121 VwGO Rz 38; Eisenmenger in Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl., § 20 Rz 53 ff.).

35 Der Begriff "Tatbestandswirkung" beschreibt nach dem Verständnis des erkennenden Senats die Bindung (hier) der Finanzbehörden an die Tatsache, dass eine andere Behörde einen wirksamen Verwaltungsakt oder ein anderes Gericht einen wirksamen judiziellen Akt erlassen hat. Der Begriff "Feststellungswirkung" beschreibt dagegen die Bindung der Finanzbehörden an die tatsächlichen und rechtlichen Feststellungen einer ressortfremden Behörde (vgl. Seer in Tipke/Kruse, § 88 AO Rz 48; Drüen in HHSp, § 88 AO Rz 48 ff.; Söhn in HHSp, § 118 AO Rz 380 ff.; s. allgemein auch Goldhammer in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahrensgesetz, Band 4, § 43 VwVfG Rz 75 ff. und 81; Eisenmenger in Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl., § 20 Rz 53 ff.). Lediglich bei einer offenkundig sachlich unzutreffenden fachbehördlichen Entscheidung kann diese Bindungswirkung entfallen (vgl. BFH-Beschluss vom 16.05.2007 - V B 91/06, BFH/NV 2007, 1932, unter II.2.; s.a. BFH-Urteil vom 29.10.1965 - VI 142/64 U, BFHE 84, 53, BStBl III 1966, 19).

36 Die Berücksichtigung der Tatbestandswirkung eines Verwaltungsakts bedarf keiner gesetzlichen Grundlage; vielmehr erfordert erst ihr Ausschluss eine explizite gesetzliche Regelung (BFH-Urteil vom 21.01.2010 - VI R 52/08, BFHE 228, 295, BStBl II 2010, 703, Rz 20, m.w.N.). Die Feststellungswirkung einer Verwaltungsentscheidung hingegen muss sich --ausdrücklich oder konkludent-- aus dem jeweiligen Gesetz ergeben (so zutreffend Seer in Tipke/Kruse, § 88 AO Rz 48; Drüen in HHSp, § 88 AO Rz 54 am Ende, m.w.N.).

37 (2) Tatbestandswirkung und Feststellungswirkung der Entscheidungen ressortfremder Behörden können über ihre Wirkung gegenüber den Finanzbehörden hinaus auch die Prüfungsbefugnis und die Entscheidungskompetenz des FG einschränken (vgl. Steinhauff in HHSp, § 34 FGO Rz 53, m.w.N.; s. allgemein auch Krumm in Tipke/Kruse, § 76 FGO Rz 44; Schmidt-Aßmann/Schenk in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Verwaltungsgerichtsordnung, Band 1, Einleitung Rz 183). Es muss allerdings gewährleistet sein, dass der Rechtsschutz des Steuerpflichtigen durch die Einschränkung der Gerichte keinen unzumutbaren Risiken und Lasten ausgesetzt ist (so zutreffend Schmidt-Aßmann/Schenk in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Verwaltungsgerichtsordnung, Band 1, Einleitung Rz 183).

38 Dementsprechend weist auch das BVerfG in ständiger Rechtsprechung darauf hin, dass die Garantie des Art. 19 Abs. 4 GG zwar effektiven Rechtsschutz durch die Gerichte auch in Form einer hinreichenden Prüfungsbefugnis über die tatsächliche und rechtliche Seite des Rechtsschutzbegehrens gewährleistet und dass dies grundsätzlich eine Bindung der rechtsprechenden Gewalt an tatsächliche oder rechtliche Feststellungen seitens anderer Gewalten

hinsichtlich dessen, was im Einzelfall rechtens ist, ausschließt. Dies gilt aber --so das BVerfG ausdrücklich-- nur "unbeschadet normativ eröffneter Gestaltungs-, Ermessens- und Beurteilungsspielräume sowie der Tatbestandswirkung von Hoheitsakten" (s. BVerfG-Beschlüsse vom 10.12.2009 - 1 BvR 3151/07, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2010, 435, unter II.2.a aa; vom 15.10.2009 - 1 BvR 3522/08, juris, unter II.4.; vom 22.10.1986 - 2 BvR 197/83 [Solange II], BVerfGE 73, 339, unter B.I.3.c aa; vom 08.07.1982 - 2 BvR 1187/80 [Sasbach], BVerfGE 61, 82, unter B.II.2.).

39 Gleichermaßen führt etwa der VI. Senat des BFH in Bezug auf Verwaltungsakte ressortfremder Behörden aus, die Tatbestandswirkung sei Ausfluss von Art. 20 Abs. 3 GG und bezwecke, dass die Entscheidung über Rechtmäßigkeit und Bestand eines behördlichen Bescheids den dazu berufenen Spezialgerichten vorbehalten bleibe (BFH-Urteil in BFHE 228, 295, BStBl II 2010, 703, Rz 19 f., m.w.N.).

40 Für die Feststellungswirkung hoheitlicher Entscheidungen ressortfremder Behörden, die keine Verwaltungsakte sind, kann nach Ansicht des erkennenden Senats nichts anderes gelten, sofern der Steuerpflichtige dadurch nicht rechtsschutzlos gestellt wird.

41 (3) Bezogen auf das AMG ergibt sich die Bindungswirkung der Entscheidung der zuständigen Arzneimittelbehörden konkludent aus den Regelungen zur Aufgabenverteilung in § 74 Abs. 1 Satz 1 AMG i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 und Abs. 6 ZollVG (s. oben unter II.1.b bb(1) und (2)). Dies hat der erkennende Senat bereits entschieden (Senatsurteil in BFHE 225, 517, ZfZ 2009, 297, unter II.2.c).

42 (4) Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Vorfragenkompetenz nach § 17 Abs. 2 GVG dann ohnehin nicht betroffen ist, wenn das, was sich prozessual als Vorfrage erweist, nach dem Klageziel des Klägers in Wahrheit die Hauptfrage ist und damit den eigentlichen Kern der Streitigkeit bildet (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 12.07.2005 - 11 ME 390/04, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht - Rechtsprechungs-Report 2006, 34, m.w.N.; Vogt-Beheim in Anders/Gehle, Zivilprozessordnung, 80. Aufl., § 13 GVG Rz 16; Eymelt-Niemann in: Kern/Diehm, ZPO, 2. Aufl. 2020, § 13 GVG, Rz 45).

43 (5) Soweit der Senat in seinem Beschluss vom 22.04.2008 - VII B 128/07 (BFH/NV 2008, 1557, unter II.1.b) hinsichtlich der Ablehnung einer Zollanmeldung von einer eigenständigen Prüfungsbefugnis des FG in Bezug auf die Frage, ob ein Produkt nach der Verkehrsauffassung als Arzneimittel anzusehen ist, ausgegangen ist, hat er diese Ansicht bereits mit Senatsurteil in BFHE 225, 517, ZfZ 2009, 297 (unter II.2.c) eingeschränkt.

44 cc) Der betroffene Bürger wird durch die Beschränkung der Sachaufklärungspflicht und der Vorfragenkompetenz des FG auch nicht rechtsschutzlos gestellt. Denn gegen die Maßnahmen der zuständigen Überwachungsbehörde (§ 69 AMG) steht dem Adressaten der Verwaltungsrechtsweg (§ 40 Verwaltungsgerichtsordnung --VwGO--) offen (vgl. etwa Vorlagebeschluss des BVerwG vom 03.08.1989 - 3 C 7/86, juris; Urteil des Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg vom 11.02.2010 - 9 S 3331/08, Sammlung Lebensmittelrechtlicher Entscheidungen 60, 296; Urteil des OVG des Saarlandes vom 03.02.2006 - 3 R 7/05, Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht --ZLR-- 2006, 173; Urteil des OVG Lüneburg vom 24.10.2002 - 11 LC 207/02, ZLR 2003, 371; s.a. Delewski in Kügel/Müller/Hofmann, a.a.O., § 69 Rz 75; Rehmann, a.a.O., § 69 Rz 17, sowie Brandenburg/Kock in Dorsch, Zollrecht, Art. 134 UZK Rz 97.1 [Loseblatt, Dokumentstand 190. Ergänzungslieferung 01.2020]; Schoenfeld in Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Art. 134 UZK Rz 33 [Loseblatt, Dokumentstand 9. Ergänzungslieferung 05.2017]).

45 Die eingeschränkte Prüfungsbefugnis des FG ist somit Reflex der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Arzneimittelbehörden als Landesbehörden, die der justiziellen Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte unterliegen, und den Hauptzollämtern als Bundesbehörden. Die Feststellungswirkung gewährleistet damit auch die bundesstaatliche Kompetenzverteilung bei der Ausführung von Bundesgesetzen, indem die Zuständigkeit für die gerichtliche Kontrolle an die Aufgabenverteilung zwischen den beteiligten Behörden anknüpft.

46 d) Für den vorliegenden Streitfall folgt daraus, dass das HZA die Annahme der streitigen Zollanmeldung auf der Grundlage der Stellungnahme des LSJV zurecht verweigert hat.

47 Das LSJV ist die im Streitfall zuständige Arzneimittelüberwachungsbehörde. Die Verbandskompetenz (s.o. unter II.1.b bb (3)) des Landes Rheinland-Pfalz folgt aus § 3 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. Abs. 2 VwVfG analog; denn Anlass für die Amtshandlung der Arzneimittelüberwachungsbehörde ist die Überprüfung der Einfuhrfähigkeit von Waren durch die AbfSt IFS Speyer gewesen und das LSJV ist zuerst mit der Sache befasst worden. Die sachliche und örtliche Zuständigkeit des LSJV folgt aus § 1 der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Arzneimittel-

und des Transfusionsrechts vom 28.11.2000 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz 2000, 499) .

48 Somit war die AbfSt IFS Speyer gemäß § 74 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AMG berechtigt und verpflichtet, ihren Verdacht eines Verstoßes gegen § 73 AMG dem LSJV als der für den Vollzug des Arzneimittelrechts in Rheinland-Pfalz zuständigen Behörde zu melden. Das LSJV hat entschieden, dass die streitigen Präparate als Funktionsarzneimittel den Bestimmungen des AMG unterliegen. Anhaltspunkte dafür, dass diese Entscheidung offenkundig unzutreffend wäre, sind nicht ersichtlich; der Umstand, dass andere Arzneimittelbehörden in vergleichbaren Fällen anders entschieden haben mögen, begründet jedenfalls keine offenkundige Rechtswidrigkeit der vorliegenden Entscheidung. Somit sind sowohl das HZA als auch das FG an diese Entscheidung gebunden. Will der Kläger dagegen vorgehen, muss er sich an das LSJV wenden und --gegebenenfalls-- den Verwaltungsrechtsweg beschreiten.

49 2. Soweit der Kläger beantragt hat, das HZA zu verpflichten, die streitigen Waren zum zollrechtlich freien Verkehr zu überlassen, ist die Revision unzulässig.

50 Dem Protokoll über die mündliche Verhandlung vom 28.11.2018 zufolge war der Klageantrag des Klägers im erstinstanzlichen Verfahren auf die Annahme der streitigen Zollanmeldung beschränkt. Eine Überlassung dieser Waren hat der Kläger dort nicht beantragt. Eine Erweiterung des Klageantrags ist im Revisionsverfahren ausgeschlossen; die Revision ist insoweit mangels formeller Beschwer unzulässig (ständige Rechtsprechung, vgl. BFH-Urteile vom 01.06.2016 - X R 43/14, BFHE 254, 536, BStBl II 2017, 55, Rz 14, und vom 22.12.2010 - I R 110/09, BFHE 232, 415, BStBl II 2014, 119, Rz 30, m.w.N.; s.a. Gräber/Ratschow, a.a.O., § 123 Rz 2, m.w.N.).

51 Im Übrigen wäre die Revision aber auch in diesem Punkt aus den dargelegten Gründen unbegründet; denn Waren werden nach Art. 194 Abs. 1 UZK von den Zollbehörden (u.a.) nur dann überlassen, wenn für diese Waren keine Verbote gelten.

52 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 135 Abs. 2 FGO.

Quelle: www.bundesfinanzhof.de